



## Acórdão 01078/2023-4 - Plenário

**Processo:** 00659/2022-3

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Representação

**UG:** PMM - Prefeitura Municipal de Marataízes

**Relator:** Rodrigo Coelho do Carmo

**Representante:** Identidade preservada

**Responsável:** LINK CARD ADMINISTRADORA DE BENEFÍCIOS LTDA, ROBERTINO BATISTA DA SILVA, MARCIONES NUNES DE SOUZA, ANTONIO FERNANDES MASTELLA, MARIO FERNANDO FARINAS PINO, MIMOSO COMERCIO DE AUTO PECAS LTDA

**Procuradores:** LUCAS HENRIQUE SALVETI (OAB: 368242-SP), FELIPE FAGUNDES DE SOUZA (OAB: 380278-SP), ROBERTINO BATISTA DA SILVA

**CONTRATO ADMINISTRATIVO – EXECUÇÃO  
CONTRATUAL – PAGAMENTO DE SERVIÇO NÃO  
REALIZADO EM VEÍCULO – ATUAÇÃO FRAUDULENTA  
– PENA DE INABILITAÇÃO – GOVERNANÇA PÚBLICA  
– INTEGRIDADE – CONFLITO DE INTERESSES –  
COMPLIANCE.**

1. O responsável pelo cometimento de infração de expressiva gravidade poderá ser sancionado com penalidade de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, pelo prazo máximo de cinco anos, na forma do art. 139 da LC 621/2012.

2. Os mecanismos de exercício da governança pública constituem importante fator para a garantia da integridade governamental, por meio da observância de uma política de integridade e *compliance* pelo poder público, de forma a afugentar práticas contrárias à boa gestão.

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:**

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de Representação em face do da Prefeitura Municipal de Marataízes, relatando supostas irregularidades na execução do Contrato 209/2020 e seus aditivos, oriundo do Pregão Presencial nº 000024/2020, cujo objeto é a contratação de empresa para serviço de manutenção preventiva e corretiva com reposição de peças, pneus, óleo lubrificante, componentes e equipamentos veiculares da frota municipal de Marataízes, através de sistema informatizado e integrado com utilização de cartão magnético com chip ou cartão com tarja magnética.

Por meio da Decisão Monocrática 68/2022-1 ocorreu foi conhecida a representação bem como se decidiu pela notificação dos gestores para trazerem aos autos informações ante do julgamento do medido de cautelar proposto.

Determinação atendida, cuja análise foi devidamente realizada dando origem a MTC 36/2022 (Evento Eletrônico 173), cujo entendimento foi acolhido pelo Relator nos termos da Decisão 1220/2022-7 da 1ª Câmara, sendo a concessão de medida cautelar indeferida e, havendo a conversão do rito sumário para rito ordinário e os responsáveis notificados para se pronunciarem acerca da decisão prolatada.

Na sequência, por meio da Decisão Monocrática 01194/2022-8, o Relator determinou a citação das empresas Link Card Administradora de Benefícios EIRELI e Mimoso Comércio de Auto Peças Ltda. EPP e dos senhores Antônio Fernandes Mastella e Mário Fernando Farinas Pino, nos termos do artigo 56, III, da LC 621/2012 e do artigo 157, II, do RITCEES, para que, no prazo de 30 dias, apresentassem razões de justificativa e/ou recolhessem a importância devida, em razão do indício de irregularidade *“Realização de serviço em veículo ônibus de placa MSC 0927, vendido no Leilão on Line no dia 08/07/2021 - Ressarcimento do montante de R\$ 13.251,00 ou 3.634,49354 VRTE.”*

Em observância à citação, as defesas foram apresentadas, ressalvada a empresa Mimoso Comércio de Autopeças Ltda. EPP, que não compareceu aos autos, tendo

estes ido novamente ao NOF, que, por meio Instrução Técnica Conclusiva 584/2023 (evento 530), opinou pela procedência parcial da representação, cuja conclusão se deu nos seguintes termos:

### 3. CONCLUSÃO/PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta:

3.1. Considerar **parcialmente procedente a presente Representação**, com base no artigo 178, inciso II, do RITCEES, em face do disposto no item 2.1 desta ITC;

3.2. Posto isso, e diante do preceituado no art. 319, § 1º, inciso IV, da Res. TC 261/2013, conclui-se opinando por:

3.2.1 **Converter a presente Representação em Tomada de Contas Especial**, nos termos do artigo 57, inciso IV, da LC 621/2012;

3.2.2 **Declarar revel** a empresa Mimoso Comércio de Autopeças Ltda.;

3.2.3 **Manter a responsabilidade da empresa Mimoso Comércio de Autopeças Ltda.** em relação à irregularidade disposta no item 2.1 desta ITC, **condenando-a ao ressarcimento de R\$ 13.251,00** (treze mil duzentos e cinquenta e um reais), correspondentes a 3.634,49 VRTE, **em solidariedade com Mário Fernando Farinas Pino**;

3.2.4 **Rejeitar as razões de justificativas apresentadas por Mário Fernando Farinas Pino e manter sua responsabilidade** em relação à irregularidade disposta no item 2.1 desta ITC, **condenando-o ao ressarcimento de R\$ 13.251,00** (treze mil duzentos e cinquenta e um reais), correspondentes a 3.634,49 VRTE, **em solidariedade com a empresa Mimoso Comércio de Autopeças Ltda.**;

3.2.5 Acolher as razões de justificativas e afastar a responsabilidade de Antonio Fernandes Mastella;

3.2.6 Acolher as razões de justificativas e afastar a responsabilidade de Link Card Administradora de Benefícios Eireli EPP;

3.3 Cientificar os interessados do teor da decisão a ser proferida.

Por conseguinte, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas que, por meio do Parecer do Ministério Público de Contas 4028/2023 (evento 543), da lavra do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, divergiu da proposta delineada na ITC 584/2023, pugnano pelo procedência parcial, porém com a responsabilização de outros agentes não responsabilizados na ITC, bem como com atribuição de sancionamentos, nos seguintes termos:

### 3 CONCLUSÃO

Em virtude dessas considerações, o **Ministério Público de Contas** por meio da 3.ª Procuradoria de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, **diverge** parcialmente da proposta de encaminhamento emitida pela Área Técnica (530 – Instrução Técnica Conclusiva 00584/2023-1) e, ipso facto, **pugna**:

3.1 pela **PROCEDÊNCIA parcial** da Representação, com base no artigo 178, II, do Regimento Interno do TCE/ES;

3.2 pela **manutenção da irregularidade intitulada "Realização de serviço em veículo ônibus de placa MSC 0927, vendido no Leilão on Line no dia 08/07/2021"**, descrita no item 2.1 da 530 - Instrução Técnica Conclusiva 00584/2023-1, e **rejeição das razões de justificativas** apresentadas pelo senhor **Mário Fernando Farinas Pino** (Administrador do Contrato) e pelas empresas **Link Card Administração de Benefícios** (gerenciadora contratada pelo município) e **Mimoso Comércio de Autopeças Ltda** (oficina

credenciada pela gerenciadora), **condenando-os, de forma solidária** (todos são responsáveis pela totalidade da obrigação), **ao ressarcimento de R\$ 13.251,00 (treze mil duzentos e cinquenta e um reais)**, correspondentes a **3.634,49 VRTE**;

**3.3** considerando o **grau de reprovabilidade da conduta dos agentes envolvidos, a gravidade da falta e o potencial de lesividade do ato para a Administração Pública**, pela condenação dos Responsáveis à pena de **MULTA INDIVIDUAL no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais)**, na forma prevista no art. 135, III, da Lei Complementar nº. 621/2012 c/c o art. 389, III, do Regimento Interno do TCE/ES, em sintonia com o art. 388 do Regimento Interno do TCE/ES;

**3.4** considerando a **GRAVIDADE DA INFRAÇÃO** reconhecida, decorrência de **ato simulado e fraudulento com dano ao erário**, aplique ao senhor **Mário Fernando Farinas Pino a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão o função de confiança**, por prazo de até cinco anos, em cumprimento ao art. 139 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, sem prejuízo das sanções previstas nos artigos 134 e 135 desta Lei Complementar e das penalidades administrativas aplicáveis pelas autoridades competentes.

**3.5** Ressalta-se, por oportuno, que o senhor **Mário Fernando Farinas Pino (matrícula 11061306) atualmente ocupa o cargo comissionado de assessor técnico administrativo na Secretaria de Serviços Urbanos da Prefeitura Municipal de Marataízes, conforme portal da transparência (<https://encurtador.com.br/EKMS5>)**, contexto que enseja a atuação e a notificação desta Corte de Contas como suporte à devida responsabilização no âmbito funcional.

É o que importa relatar.

### **III – DA ANÁLISE DE CONTEXTO (conforme preceitua o art. 22 da LINDB)**

#### **III.1 – Contexto Processual**

Referem-se os autos a Representação apresentada nesta Corte em face da Prefeitura Municipal de Marataízes, alegando supostas irregularidades na execução do Contrato 209/2020 e seus aditivos (Pregão Presencial nº 000024/2020), cujo objeto é a contratação de empresa para serviço de manutenção preventiva e corretiva com reposição de peças, pneus, óleo lubrificante, componentes e equipamentos veiculares da frota municipal de Marataízes, através de sistema informatizado e integrado com utilização de cartão magnético com chip ou cartão com tarja magnética.

Os autos analisaram o procedimento licitatório em tela e sua execução contratual, resultando na identificação de um ponto de irregularidade, passível de ressarcimento e sancionamento.

### **III.2 Contexto dos Fatos**

Em meio à etapa de execução contratual, identificou-se a ocorrência de fatos altamente reprováveis, irregulares, passíveis de responsabilização e imputação de sanções. Noticiou-se a esta Corte que servidores da Prefeitura de Marataízes, empresa contratada para prestar serviço de manutenção preventiva e corretiva com reposição de peças para o Município.

No caso em questão, foi identificada a simulação da Ordem de Serviço 182, realizada por meio do sistema informatizado de manutenção de veículos da empresa Link Card Administradora de Benefícios Eireli EPP. Posteriormente, houve a liquidação da despesa relacionada a essa ordem de serviço.

Em sede instrução processual, apontou-se que os serviços cobrados por meio da OS 182 nunca foram efetivamente prestados, tornando o pagamento indevido. Isso, porque no momento em que o procedimento foi iniciado, às 15:46h de 02/08/2021, o veículo micro-ônibus de placa MSC 0927 já não estava mais sob a posse do município de Marataízes. O veículo foi vendido em um leilão online realizado em 08/07/2021, conforme comprovado pela Nota de Arrematação número 11674. Em 02/08/2021 o veículo se encontrava na posse do novo proprietário no município de Araucária - PR

A dinâmica da irregularidade teria se dado com a participação do Sr. Mário Fernando Farinas Pino (servidor público que atuava como gestor do contrato), em conduta dolosa, e da empresa Mimoso Comércio de Autopeças Ltda (oficina credenciada pela gerenciadora), considerando-se, ainda, a responsabilidade contratual/objetiva da empresa administradora da frota municipal Link Card Administradora de Benefícios Eireli EPP.

### **IV – FUNDAMENTAÇÃO**

Ao analisar o feito, observa-se que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a ser julgado, eis que presentes todos os trâmites legais e regimentais.

**IV.1 – Realização de serviço em veículo ônibus de placa MSC 0927, vendido no leilão *online* no dia 08/07/2021.**

Trata a irregularidade suscitada de simulação da Ordem de Serviço nº 182, mediante sistema informatizado de manutenção de veículos de propriedade da empresa Link Card Administradora de Benefícios Eireli EPP, com posterior liquidação da despesa.

Apontou-se que os serviços cobrados por meio da OS 182 nunca foram prestados (sendo indevido seu pagamento), pois, à época do início do procedimento --- em 02/08/2021, às 15:46h ---, o veículo micro-ônibus de placas MSC 0927 já não pertencia ao município de Marataízes, uma vez que havia sido vendido em Leilão online ocorrido no dia 08/07/2021, conforme Nota de Arrematação nº 11674. Consta nos autos, ainda, que na referida data dos serviços (02/08/2021), o veículo de placas MSC 0927 se encontrava na posse do novo proprietário no município de Araucária – PR.

A título de esclarecimento, a relação contratual que envolve todos os agentes apontados como responsáveis nestes autos se consubstancia na “quarteirização” da prestação de serviço mencionado, cujos papéis se revelam da seguinte forma: Sr. Mário Fernando Farinas Pino (servidor público na Prefeitura de Marataízes e administrador do contrato em tela), empresa Mimoso Comércio de Autopeças Ltda (oficina credenciada pela gerenciadora contratada para intermediar as relações entre a Prefeitura e as empresas credenciadas prestadoras de serviço de oficina) e a Link Card Administradora de Benefícios Eireli EP (empresa administradora da frota municipal).

Do que se infere, teria sido emitida uma ordem de serviço para um veículo que não mais se encontrava entre aqueles passíveis de contemplação pela execução contratual, eis que alvo de leilão e, portanto, não mais constava entre os de propriedade da Prefeitura, tal como demonstra a Nota de Arrematação acima mencionada. Tal fato teria decorrido de uma alegada simulação para a obtenção do pagamento, de forma escusa, mediante articulação entre a empresa credenciada e o servidor municipal, figurando a empresa terceirizada como responsável objetiva, contratualmente obrigada pelo objeto.

As partes responsáveis apresentaram suas defesas, tendo aduzido que o pagamento do serviço “passou despercebido” porque a empresa não enviou a nota fiscal em tempo hábil para o pagamento do serviço, deixando pra fazê-lo somente no mês de agosto em data posterior ao leilão, o que não condiz com a realidade, segundo o entendimento técnico, pois evidentemente se assim o fosse seria como admitir que todas as outras informações constantes do relatório emitido pela empresa gerenciadora contendo a cronologia dos eventos, atestado pelos servidores e pela oficina responsável, seria tão facilmente manipulável, evidenciando uma altíssima possibilidade de fraude.

Identificou a unidade técnica que os serviços em tese prestados pela Mimoso Comércio de Auto Peças Ltda. EPP, no valor de 13.251,00 (treze mil duzentos e cinquenta e um reais) teve Nota Fiscal emitida e datada de 18/08/2021, sob o nº 000.002.498.

Do teor da NF mencionada é possível extrair a dinâmica e os envolvidos na prática irregular que ora se analisa, como demonstra a peça técnica conclusiva:

**Ora, da Ordem de Serviço 182 se extraem detalhes importantes de como se desenvolveu a cronologia do suposto serviço, bem como dos servidores envolvidos no procedimento e datas em que cada um realizou sua conduta, bem como estão explicitadas as supostas datas de entrada e saída do veículo que já não mais pertencia ao Município na oficina credenciada, da forma que destacamos:**

Entrada
Data Orçamento:
02/08/2021 15:46
Data Entrada:
02/08/2021
Hora Entrada:
15:52
Matrícula:
11153401
Nome do Conductor:
ANTONIO FERNANDES MASTELLA
Celular Conductor:
CPF Conductor:
52697789715

Portanto o veículo foi supostamente **conduzido pelo senhor Antônio Fernandes Mastella, matrícula: 11153401 e CPF: 526.977.897-15 tanto na ida para a oficina**

credenciada, no dia 02/08/2021, quanto na volta ao término do serviço em 18/08/2021 às 12:04, senão vejamos:

Saída
Data Veículo Entregue:
18/08/2021 12:04
Retirado por:
ANTONIO FERNANDES MASTELLA
Matricula:
11153401
Técnico Responsável:
JOAO ANTONIO
Celular Condutor:

  

Dados da Ordem de Serviço
Tipo Serviço:
MECANICA
Categoria Serviço:

Também merece destaque que serviço foi **aprovado pelo senhor Mário Fernando Farinas Pino** - administrador do contrato - no dia 13/08/2021 às 13:44, mudando o "status" da OS de aprovada para "entregue":

Aprovação
Aprovada por:
MARIOCUBANO
Nome:
MARIO FERNANDO FARINAS PINO
Matricula:
Gestor/Adm:
ADMINISTRADOR
Data Aprovação:
13/08/2021
Hora Aprovação:
13:44

Diante do histórico gerado pelo sistema da empresa gerenciadora de frotas **Link Card Administração de Benefícios**, os fatos ocorreram conforme o seguinte:



Histórico da OS			
Data	Hora	Usuário	Descrição
02/08/2021	15:46	ESTABELECIMENTO	NOVA OS RASCUNHO GERADA PELA OFICINA - OS: 182
02/08/2021	15:52	ESTABELECIMENTO	ALTERAÇÃO KM VEÍCULO 84 / OS: 182 ( 0 para 111000)
02/08/2021	15:52	ESTABELECIMENTO	OS PASSOU PARA O STATUS PENDENTE - OS: 182
02/08/2021	15:52	ESTABELECIMENTO	MODELO DE EMISSÃO DE NF VISUALIZADO
13/08/2021	13:44	MARIOCUBANO	OS APROVADA: 182
18/08/2021	12:00	ESTABELECIMENTO	INSERÇÃO DE ARQUIVO: [ NF PECAS (PDF) ]
18/08/2021	12:02	ESTABELECIMENTO	INSERÇÃO DE ARQUIVO: [ XML ]
18/08/2021	12:04	ESTABELECIMENTO	OS PASSOU DO STATUS APROVADA PARA SERVIÇO/PEÇAS ENTREGUE - OS: 182
23/08/2021	16:23	MARIOCUBANO	NOTA FISCAL NFe 2498 OS 182.pdf VALIDADA
23/08/2021	16:23	MARIOCUBANO	NOTA FISCAL 32210836413607000140550010000024981000024990.xml VALIDADA
23/08/2021	16:23	MARIOCUBANO	OS PASSOU DO STATUS SERVIÇO/PEÇAS ENTREGUE PARA FINALIZADA - OS: 182
23/08/2021	16:23	MARIOCUBANO	VERIFIQUE SE OS VALORES DESCRITOS NAS NOTAS FISCAIS CONFEREM COM OS VALORES DESCRITOS NA ORDEM DE SERVIÇO -

  

Observações
REALIZAR REVISAO MECANICA, SUBSTITUIR PNEUS E ELETRICA

  

Comentários

Somado a isso, reforça a conclusão de que o serviço não foi prestado a previsão no Edital de Leilão online (Doc. 40) de que a empresa arrematante do veículo tinha um prazo de 10 dias para retirá-lo (Nota de Arrematação, doc. 039, e cláusula 7.6), sob pena desse bem voltar a pertencer à Prefeitura Municipal de Marataízes e, considerando que o leilão ocorreu dia 08/07/2021 e o prazo para pagamento e expedição da Nota de Arrematação era de até oito dias corridos, como se depreende da Cláusula 6 do referido leilão, em 02/08/2021, o veículo de placa MSC 0927 já se encontrava na posse do novo proprietário no município de Araucária – PR. Esse detalhamento fático-temporal foi evidenciado na peça técnica conclusiva, conforme a seguir:

**Diante da leitura da exigência contida no edital de leilão *on line* verifica-se que o pagamento teria que ser efetivado até o dia 16/07/2021, e, tendo em vista que o prazo para a retirada do veículo era de até 10(dez) dias, todo o procedimento estaria completo até dia 26/07/2021. Portanto não poderia o mesmo veículo ter realizado um serviço no dia 02/08/2021 às 15:46 terminado no dia 23/08/2021 às 16:23, a menos que o arrematante não tenha buscado o seu bem e esse tenha voltado a pertencer à Prefeitura Municipal, o que evidentemente não ocorreu.**

Ainda, consta nos autos (Nota fiscal emitida pela empresa adquirente do veículo) a aquisição de pneus, óleo, filtro de ar e de óleo, o que demonstra a observância ao

disposto na cláusula 7.4, além do necessário agendamento para a retirada do veículo (cláusula 7.2).

Dessa maneira, anuindo aos entendimentos técnico e ministerial, que convergem neste ponto, resta indissociável a conclusão acerca da caracterização da irregularidade. Mais do que isso, resta evidenciada, ainda, que sua ocorrência se deu sob as balizas da atuação fraudulenta dos agentes envolvidos, o que será oportunamente tratado.

Feita a contextualização acerca da irregularidade sob análise, para que seja imposta ao responsável a penalidade de inabilitação, deixo a apreciação da conduta do gestor do contrato, assim como a dos demais envolvidos, para a ocasião do julgamento. Não obstante à anuência e integral adesão ao posicionamento posto, tendo no horizonte a natureza, gravidade e repercussão do item, infere-se a necessidade de trazer acréscimos argumentativos ao tema.

## **V - DOS PARADIGMAS CONCEITUAIS QUE ALICERÇAM A IRREGULARIDADE SOB ANÁLISE**

Para além dos critérios legais postos que, indissociavelmente, evidenciam a ocorrência da irregularidade, circundam a prática ora repelida outros aspectos afetos à administração pública capazes de trazer à superfície uma análise pertinente e necessária sobre a urgente implementação dos mecanismos de governança pública nos entes municipais, com o propósito de afugentar as práticas contrárias à boa gestão.

Nesse contexto, cabem algumas considerações de caráter conceitual para, então, a presente explanação alcançar os desdobramentos que ora se pretende, quais sejam, apresentar diretrizes e direcionamento pautados no ordenamento jurídico pátrio vigente e nos princípios norteadores da administração pública.

## **V.1 – Governança Pública**

A *Política sobre a Governança Pública no âmbito da administração pública* federal foi instituída por meio do Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, e em seu artigo 2º conceituou a governança pública como o conjunto de mecanismos de **liderança, estratégia e controle** postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

A norma sobredita estabeleceu como princípios norteadores da Política de Governança a capacidade de resposta; a integridade; a confiabilidade; a melhoria regulatória; a prestação de contas e responsabilidade; e a transparência.

Nesse sentido, relevante se faz colacionar as diretrizes insculpidas no bojo de seu art. 4º a serem observadas pela Administração na implementação da Política de Governança:

**Art. 4º** São diretrizes da governança pública:

**I** - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;

**II** - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;

**III** - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;

**IV** - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;

**V** - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;

**VI** - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;

**VII** - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;

**VIII** - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;

**IX** - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;

**X** - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e

**XI** - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Extrai-se do referido dispositivo que governança e gestão possuem finalidades complementares, na medida em que, enquanto a gestão faz o manejo dos recursos colocados à disposição da organização e busca o alcance dos objetivos estabelecidos, a governança provê direcionamento, monitora e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas.

Pode-se dizer que as crescentes demandas e necessidades da sociedade por mais eficiência, efetividade, transparência, profissionalismo e moralidade no uso, na gestão e na fiscalização dos recursos públicos tem desafiado os órgãos de controle para o constante aprimoramento de suas ações. Nessa esteira, as Cortes de Contas vêm se valendo da governança para o aperfeiçoamento, tanto da gestão do próprio órgão, quanto para o exercício das funções finalísticas inerentes ao controle externo.

A Governança aplicada ao setor público atua como indutor de melhoria da gestão pública na medida em que, por meio da avaliação e do monitoramento da administração, é possível contribuir para o seu direcionamento, atuação e desempenho, com estratégias de planejamento, execução e controle das ações governamentais, que posteriormente serão avaliadas por meio das relações de *accountability* pelos órgãos de controle externo.

Sob a perspectiva da governança no controle externo e diante dos seus diferentes enfoques para campos de aplicação específicos, o TCU entendeu importante haver modelos particulares para a avaliação da governança a depender do seu objeto. No exercício de 2013, sob a perspectiva “órgãos e entidades”, foi elaborado, no âmbito do Tribunal, o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da

Administração Pública Federal com o objetivo de incentivar os agentes públicos na adoção de boas práticas de governança corporativa e se tornar, inclusive, guia para as ações do próprio TCU na melhoria da sua governança institucional.<sup>1</sup>

De maneira pedagógica, estabeleceu os seguintes passos a serem observados:

- Passo 1: Escolha líderes competentes e avalie seus desempenhos;*
- Passo 2: Lidere com ética e combata os desvios;*
- Passo 3: Estabeleça sistema de governança com poderes de decisão balanceados e funções críticas segregadas;*
- Passo 4: Estabeleça modelo de gestão da estratégia que assegure seu monitoramento e avaliação;*
- Passo 5: Estabeleça a estratégia considerando as necessidades das partes interessadas;*
- Passo 6: Estabeleça metas e delegue poder e recursos para alcançá-las;*
- Passo 7: Estabeleça mecanismos de coordenação de ações com outras organizações*
- Passo 8: Gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários;*
- Passo 9: Estabeleça função de auditoria interna independente que adicione valor à organização;*
- Passo 10: Estabeleça diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização.*

Assim, face aos objetivos desta explanação, tem-se como pertinente a reflexão sobre as orientações prescritas para implementação do “passo 8”, que assim dispõe: “*gerencie riscos e institua os mecanismos de controle interno necessários*”, que à frente será retomado.

## **V.2 – Integridade e *compliance* no setor público**

Dentre os mencionados mecanismos de exercício da governança pública — liderança, estratégia e controle (art. 5º do Decreto nº 9.203/2017) —, para a análise proposta, será considerado prioritariamente o aspecto da liderança, que compreende o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: integridade; competência; responsabilidade; e motivação.

---

<sup>1</sup> CARMO, Rodrigo Coelho do; SCALFONI, Juliana Vieira Voss; RAMALHO, Eliane Cabrini. Governança pública: o poder do povo, a delegação aos eleitos e o papel das cortes de contas. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 19, n. 223, p. 48-69, jul. 2020.

Nesse passo, compete à alta administração dos órgãos/entes, na manifestação de sua liderança, implementar e manter mecanismos, instâncias e práticas de governança em consonância com os princípios e as diretrizes estabelecidos, observados os procedimentos específicos aplicáveis.

Afunilando o escopo, desagua-se, então, na prática da integridade pública — pondo nodal pretendido nesta análise —, que para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) se refere ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público.

Tema afim é *compliance*, que tomou relevância no Brasil a partir do ano de 2013, com a edição da então denominada Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013). A referida norma estabeleceu pesadas sanções administrativas para as pessoas jurídicas que estejam envolvidas em atos prejudiciais à Administração Pública, especialmente no que tange a licitações e contratos. Ao mesmo passo, a Lei Anticorrupção estabelece que seria possível atenuá-las em virtude do funcionamento de programas de integridade (cf. art. 7º, parágrafo único, da Lei nº 12.846/2013).<sup>2</sup>

No âmbito da administração pública, medidas de resgate dos valores republicanos vêm sendo gradualmente implementadas em seus órgãos em dupla vertente: preventiva e reativa. Uma prevenção eficiente é capaz de desestimular desvios de conduta do agente público, ao passo que um hígido programa de reação à prática de atos de corrupção acaba por desencorajar o agente a agir contra a lei, diante das consequências sancionadoras que seu ato sofrerá.<sup>3</sup>

Dentre as medidas de índole preventiva, tem tido especial destaque o *compliance*, que nada mais é do que um programa que busca incentivar, dentro de determinada instituição, o cumprimento espontâneo de normas. Agir de acordo com a norma —

---

<sup>2</sup> PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Contratação pública e compliance: uma proposta para a efetividade dos programas de integridade em contratações públicas. Revista de Contratos Públicos - RCP, ano 8, n. 13, p. 79, mar./ ago. 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/139/21661/68017>. Acesso em: 08 out. 2021.

<sup>3</sup> PESSOA, Grace Maria Fernandes. Protocolos de compliance na administração pública e a necessária descorrupção. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-20/grace-mendonca-protocolos-compliance-administracao-publica>>. Acesso em: 08 de out. de 2021.

atitude que deveria ser elementar em um Estado de Direito —, passou a ser objeto de atenção também no seio da administração pública.<sup>4</sup>

O *compliance* é uma ferramenta que, atualmente, vem fomentar, incentivar uma cultura da profissionalização, da integridade, internalizando um comportamento ético a ser seguido por todos os integrantes do órgão público, com o fim precípua de prevenir e impedir desvios de toda a ordem. São adotadas, assim, diretrizes claras e objetivas que devem nortear a conduta dos agentes públicos inseridos nos múltiplos processos de trabalho desenvolvidos na instituição, firmando-se, dessa forma, uma verdadeira identidade ética do órgão.

Rafael Carvalho Rezende de Oliveira e Jéssica Acocella, em Artigo sob o título *Compliance na Administração Pública*<sup>1</sup>, apresentam reflexões que, por sua repercussão na matéria que serve como pano de fundo para a abordagem, merecem destaque.

Defendem os autores que a Lei Federal nº 13.303/2016 – o Estatuto das Estatais – estabeleceu, pela primeira vez, a obrigatoriedade de as empresas públicas e sociedades de economia mista adotarem regras, estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam: (i) ação dos administradores e empregados, por meio da implementação cotidiana de práticas de controle interno; (ii) área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos; e (iii) auditoria interna e Comitê de Auditoria Estatutário (art. 9º).

Ressaltaram a necessidade de criação de uma estrutura administrativa adequada para a efetividade de tais controles, prevendo, por exemplo, que a área responsável pela verificação de cumprimento de obrigações e de gestão de riscos seja vinculada ao diretor-presidente e liderada por diretor estatutário, devendo o estatuto social prever as atribuições da área, bem como estabelecer mecanismos que assegurem atuação independente. O estatuto social deve prever, ainda, a possibilidade de que a área de *compliance* se reporte diretamente ao Conselho de Administração em

---

<sup>4</sup>PESSOA, Grace Maria Fernandes. Protocolos de compliance na administração pública e a necessária descorrupção. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-20/grace-mendonca-protocolos-compliance-administracao-publica>>. Acesso em: 08 de out. 2021.

situações em que, por exemplo, se suspeite do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias.

Em que pesem os avanços legislativos no âmbito da administração indireta, no tocante à administração pública direta, os autores destacam a ausência de legislação específica para regular a matéria: ainda não há determinação legal expressa no mesmo sentido.

Todavia, é inegável a existência de um amplo arcabouço jurídico que caminha nessa direção, notadamente: (i) Lei nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa; (ii) Decreto Federal 1.171/1994, que estabelece o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal; (iii) Decreto 5.480/2005, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal; (iv) Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), tendo por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança; (v) Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação; e (vi) Lei nº 12.813/2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal.

A aludida Lei 12.813/2013 disciplinou as situações que configuram conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Executivo Federal, além dos impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego e as competências para fiscalização, avaliação e prevenção dessas hipóteses, servindo de referência para a elaboração de instrumentos normativos aos demais entes federativos e Poderes. Tem-se por definição legal do instituto (art. 3º, inciso I) a situação gerada pelo confronto entre interesses públicos e privados, que possa comprometer o interesse coletivo ou influenciar, de maneira imprópria, o desempenho da função pública.

Assim, em consonância com os precitados autores, tem-se que diante da falta de caráter cogente desse arcabouço legal suficiente para assegurar e obrigar a implementação de um programa voltado especificamente à estruturação de ações de conformidade e processos destinados à prevenção, detecção e correção de atos de fraude e corrupção, os órgãos de controle vêm expedindo recomendações aos órgãos e gestores públicos com a finalidade de ***difundir a adoção de mecanismos e***



***procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como a aplicação de códigos de ética e de conduta.***

A título exemplificativo, a atuação da Controladoria Geral da União (CGU) ganha destaque. O órgão vem sendo um dos principais responsáveis pela expedição de orientações e pela determinação de ações alinhadas com o aumento da transparência, a gestão adequada de recursos, a adoção de mecanismos de punição de agentes públicos por desvios e o estreitamento do relacionamento do Estado com a população, com o objetivo de proteger a Administração Pública contra riscos de corrupção e garantir a adequada prestação de serviços à sociedade.<sup>5</sup>

Isso, porque para além da conformidade com as normas, a observância de uma política de integridade e *compliance* pelo poder público demanda, principalmente da alta administração — referencial da organização —, a liderança do processo de autoconhecimento do ente, mediante a realização de um planejamento estratégico institucional, que deve, necessariamente, estar relacionado ao planejamento governamental macro.<sup>6</sup>

A alta administração deve, assim, construir uma visão clara dos objetivos da organização, da função pública que deve cumprir, dos seus riscos, da natureza de sua atuação e dos resultados esperados pelas partes interessadas (pessoas, grupos ou entidades que possam afetar ou serem afetados pela atuação da organização, como cidadãos, contribuintes, agentes políticos, servidores públicos, usuários de serviços públicos, organizações da sociedade civil, fornecedores, mídia), ou seja, os chamados *stakeholders*.

Já no que diz respeito à interação com o público externo, ganha peso, na definição de um programa público de *compliance*, o estabelecimento de regras transparentes de relacionamento com o cidadão, o setor privado e grupos de interesse.

---

<sup>5</sup> Para consulta aos diversos Manuais da AGU sobre o tema, vide: <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/colecao-programa-de-integridade>>. Acesso em: 06/10/2021.

<sup>6</sup> Brasil. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Guia prático de implementação de programa de Integridade Pública: Orientações para a administração pública federal: direta, autárquica e fundacional, Brasília: 2018, p. 07. Disponível em <<https://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/integridade-2018.pdf>>. Acesso em: 17/07/2019.

A despeito da “omissão legal”, os órgãos públicos não estão apartados do fenômeno irremediável do *compliance*. Ao contrário, a legitimidade da atuação pública demanda, cada vez mais sua conformidade com mecanismos e procedimentos internos de integridade e governança, voltados à detecção e correção de desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos, bem como a incorporação de um ambiente ético em toda a estrutura administrativa.

A implementação do *compliance*, de programa de integridade e da governança na administração pública — instrumentos que não devem ser analisados isoladamente — contribuem para qualificação e profissionalização da gestão pública, com uma atuação mais responsável, ética, eficiente, efetiva e transparente, assegurando, de forma institucionalizada, que as finalidades públicas e os interesses dos cidadãos sejam alcançados e preservados.

### **V.3 – Estruturação normativa e administrativa no âmbito municipal**

No âmbito estadual, tem-se a normatização e a institucionalização de um microsistema legal instituído para trazer alinhamento com o panorama legal federal estabelecido, no intuito de assegurar o combate à corrupção e privilegiar os mecanismos de governança. Citam-se, assim, (i) a Lei 10.498 de 26 de fevereiro de 2016, que criou o Fundo Estadual de Combate à Corrupção; (ii) o Decreto nº 3956-R, de 30 de março de 2016, que regulamenta a Lei Federal nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção); (iii) a Lei 10.993, de 24 de maio de 2019, que instituiu o Programa de Integridade da Administração Pública Estadual Direta e Indireta, excetuadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Nesse passo, reportando-se à pertinente lição de que a boa governança deve alinhar ao planejamento estratégico os mecanismos de gestão que permitam ao agente público tomar a melhor decisão, considerado o interesse público quanto à matéria, resta indissociável a conclusão de que, também na esfera municipal, devem ser tomadas providências para estruturar um sistema normativo e administrativo mínimo — combativo e propulsor da cultura ética — capaz de garantir a tomada de decisões amparadas nas diretrizes e nos

princípios inerentes à governança pública e, assim, a integridade na administração.

Diante de todo o panorama exposto, exsurge a necessidade de lançar mão dos mecanismos previstos em lei para a implementação da governança pública, como forma de coibir práticas contrárias aquelas até aqui defendidas para expedir ao ente municipal recomendação para que, em sua conveniência e oportunidade, promova a normatização dos mecanismos de governança pública no âmbito municipal, com vistas a assegurar a integridade, a exemplo do Estado do Espírito Santo (Lei 10.498/2016, Decreto n° 3956-R/2016 e Lei n° 10.993/2019), além de designar o órgão responsável (prioritariamente, o Controle Interno) para a criação, gestão e controle primário de um programa de integridade ou congênere, valendo-se da adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como a aplicação de códigos de ética e de conduta.

## **VI – DO JULGAMENTO**

**VI.1 – Da análise de conduta dos responsáveis** (conforme preceitua o art. 28 da LINDB)

**VI.1.1 - Mário Fernando Farinas Pino** (servidor administrador do contrato)

Diante da manutenção da irregularidade posta, necessário se faz analisar a conduta do servidor em relação a esta, considerando o contexto experimentado por ocasião dos fatos.

Nessa esteira, entendo que a culpabilidade do agente é amparada na avaliação de reprovabilidade da conduta praticada ou omissa, respectivamente, por quem praticou ou por quem tinha o dever de fazê-lo.

Neste aspecto, adoto o entendimento da equipe técnica desta Corte, com os acréscimos expostos pelo órgão ministerial, porque entendo que assiste razão ao *Parquet* ao arguir que a pena de inabilitação ao ora responsável é medida que se impõe, sob a ótica das circunstâncias que orbitam em torno da irregularidade.

Isso, porque a instrução processual apurou que o responsável, enquanto administrador do contrato, aprovou o orçamento em 13/08/2021, às 13:44h, e atestou a execução do serviço em veículo que já não pertencia e nem estava mais sob a posse do Município, uma vez que havia sido objeto de leilão online em 08/07/2021 (conforme Nota de Arrematação 11674), tornando, portanto, impossível a realização dos aludidos serviços supostamente iniciados em 02/08/2021, às 15:46h.

A argumentação de defesa do responsável é no sentido de que os serviços constantes na OS 182 teriam sido prestados em março de 2021, porém sua liquidação e pagamento realizados apenas em agosto de 2021, e que teria inserido tais informações --- não verdadeiras --- no sistema de contratação de serviços de manutenção de frota com vistas a possibilitar a emissão de nota fiscal à empresa Mimoso Comércio de Autopeças Ltda., para pagamento dos aludidos serviços realizados em março de 2021.

No entanto, da documentação colacionada aos autos, extrai-se que o veículo havia sido encaminhado para reparos na empresa Mimoso Comércio de Autopeças Ltda., em 19/03/2021, através da OS 133 (documento eletrônico 460), sobre a qual não há qualquer documento nos autos, mas tão somente se pode aferir que os valores se aproximam aos da OS 182, ora simulada --- OS 133, R\$ 445,00 e OS 182, R\$ 13.251,00.

Além disso, a análise da Ordem de Serviço 182 revela que os serviços supostamente prestados em agosto de 2021 se referem à troca de pneus, elemento do filtro de ar, óleo e filtro de óleo, que são elementos de manutenção preventiva, e não corretiva, de um veículo que não estava quebrado, como declarado pelo solicitante dos serviços.

A OS 182 (documento 461 e 462) também indica a simulação da cotação de preços com outras duas empresas (GS Auto Center e MBS Tratores e Peças Eireli EPP), embora os serviços já tivessem sido realizados pela empresa Mimoso Comércio de Autopeças Ltda. em março de 2021, conforme afirmado pelo Sr. Mário Fernando Farinas Pino.

Diante disso, a unidade técnica concluiu que a existência da OS 133, aberta em 19 de março de 2021, realizada pela empresa Mimoso Comércio de Autopeças Ltda., de serviço de manutenção corretiva no micro-ônibus de Placa MSC 0927, no valor de R\$ 13.445,00, e considerando que a defesa do senhor Mário Fernando Farinas Pino declara que após uma manutenção realizada em março *o veículo voltou a apresentar problemas, chegando-se à conclusão de que não valeria mais a pena ficar reformando e o mesmo quebrando, razão pela qual o veículo foi disponibilizado para o leilão*, resta evidenciado óbice ao pagamento de valores referentes a quaisquer das mencionadas OS's, seja porque os serviços mencionados na OS 182 já foram pagos através da OS 133, não sendo cabível novo pagamento ou porque os serviços cobrados através da OS 182 nunca foram prestados, sendo indevido seu pagamento.

Tem-se, portanto, que a conduta perpetrada pelo então gestor do contrato é repelida pelo ordenamento jurídico pátrio, além de afrontar as boas práticas administrativas, na medida em que, enquanto administrador do contrato, atuou à revelia do interesse público para, de forma simulada, causar dano ao erário municipal, via sistema informatizado de manutenção de veículos de propriedade da empresa Link Card Administradora de Benefícios Eireli EPP, da Ordem de Serviço 182 e posterior liquidação da despesa.

A dosimetria da pena a ser aplicada ao responsável deve levar em consideração a reprovabilidade da conduta comissiva ou omissiva do agente público e quanto a sua concorreu para o cometimento da irregularidade.

Na hipótese, a análise de culpabilidade do agente para fins de dosimetria da penalidade sugerida pelo corpo técnico não considerou sancionamento, mas tão somente a recomposição do dano sofrido pelos cofres municipais. Em complemento instrutório, o *Parquet* opinou pela imposição de multa individual no valor de R\$ 7.000,00, além da pena de inabilitação para exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

A Lei Complementar 621/2012, em seu art. 139, não condiciona a aplicação da penalidade de inabilitação à ocorrência de dano, mas à ocorrência de infração grave, com alto teor de reprovabilidade, tal como se verifica na hipótese, em que sobrepondo o servidor seus interesses particulares ao interesse público, atuou de forma fraudulenta ao aprovar e atestar a execução de serviços com vistas ao pagamento por serviços não realizados em veículo do município, o que vilipendia a moralidade, honestidade, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e lealdade às instituições.

No caso dos autos, restou configurado verdadeiro conflito de interesses. Reforça-se que as circunstâncias fáticas apresentadas refletem a cristalina configuração de conflito de interesses, em que predominou o interesse privado diante do confronto com o interesse público, comprometendo-o ou, minimamente, influenciando-o, de maneira imprópria, por força da privilegiada posição e acesso a informações inerentes ao cargo do responsável.

Advirta-se que tal situação poderia ter sido coibida caso existissem mecanismos legais e administrativos estruturados capazes de garantir a boa governança e, assim, a integridade nas contratações públicas, por meio de normas e o exercício desse controle.

Este egrégio Tribunal de Contas, em outras oportunidades, já penalizou infrações tão graves quanto a ora analisada com a sanção de inabilitação para cargo em comissão ou função de confiança:

ACÓRDÃO TC-266/2016 - PLENÁRIO  
PROCESSO - TC-1990/2014

JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DE SÃO FRANCISCO

[...]

EMENTA

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – INABILITAÇÃO DO SR. OZÓRIO LUZITANO CAVALCANTE PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA PELO PRAZO DE 3 ANOS – ARQUIVAR.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I - RELATÓRIO:

Cuidam os presentes autos de processo de Tomada de Contas, instaurada no âmbito da Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, conforme Decisão TC - 6190/2013, exarada nos autos do Processo TC - 2744/2013, de Representação, tendo em vista supostas irregularidades em despesas realizadas na contratação de coffee break, destinado a 2.000 pessoas que participaram de um curso ministrado pelo SEBRAE no dia 30/05/2012, cujo empenho teria sido emitido em 30/08/2012 em favor da Michele Freire Leal. Na 3ª Sessão da 1ª Câmara desta Corte de Contas, realizada no dia 17/02/2016, apresentei voto no qual fui acompanhado, por unanimidade, pelos demais Conselheiros, cuja conclusão ora transcrevo:

Na forma do exposto, divergindo parcialmente da área técnica e do MPEC, VOTO no seguinte sentido:

I. Acolher as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Valmir Fanti e pela Srª Isabel Ferreira da Silva Gomes, bem como pelo afastamento de suas respectivas responsabilidades, na forma da fundamentação constante no item II.1 deste voto;

II. Pela manutenção do ressarcimento imposto, conforme fundamentação constante no item II.2 deste voto, no valor de R\$8.816,63, equivalente a 3.772,85 VRTE, de responsabilidade solidária dos Srs. Waldeles Cavalcante - ex-Prefeito Municipal de Barra de São Francisco, Adenir Gomes de Moura - Subsecretário Municipal de Ação Social e Ozório Luzitano Cavalcante - servidor do Setor de Compras e direto beneficiado da despesa indevida, tendo em vista a prática de ato ilegal e pelo cometimento de infração que causou dano injustificado ao erário, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas “c”, “d” e “e” da Lei Complementar 621/2012, concretizado na seguinte irregularidade mantida:

3.1.1 Ausência de liquidação de despesas (item 2.1 da ITC)

Base legal: Artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964.

III. Pela aplicação de multa individual aos responsáveis, Srs Waldeles Cavalcante, Adenir Gomes de Moura e Ozório Luzitano Cavalcante, respectivamente, ex-prefeito, Subsecretário Municipal de Ação Social e o servidor do setor de compras da Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco à época (direto beneficiado da despesa indevida), no montante de R\$5.000,00, nos termos do art. 131 da LC 621/12, tendo em vista a irregularidade constante no supracitado item II.2 disposto neste voto;

**IV. Pela aplicação de inabilitação do Sr. Ozório Luzitano Cavalcante para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, pelo prazo de 3 anos (três anos), nos termos que dispõe o art. 139 da LC 621/121, em decorrência da gravidade verificada na irregularidade por ele cometida, disposta no item II.2 deste voto.**

Tendo em vista o contexto de irregularidades delineado nestes autos, REMETER AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO cópia da Instrução Técnica Conclusiva ITC 4671/2015, do Parecer Ministerial, deste Voto e da Decisão a ser proferida;

Dê-se ciência aos interessados e, após o trânsito em julgado, archive-se.

Em razão da necessidade do Plenário deliberar acerca da aplicação da PENA DE INABILITAÇÃO do Sr. Ozório Luzitano Cavalcante para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, pelo prazo de 3 anos (três anos), vieram os autos à deliberação deste Colegiado.

É o relatório. Segue o VOTO.

Ratifico em todos os termos os fatos e fundamentos que me fizeram votar pela aplicação dessa penalidade, conforme já exposto à 1ª Câmara desta Corte de Contas e VOTO para que o Colegiado adote a seguinte decisão:

I) Aplique a inabilitação do Sr. Ozório Luzitano Cavalcante para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, pelo prazo de 3 anos (três anos), nos termos que dispõe o art. 139 da LC 621/122, em decorrência da gravidade verificada na irregularidade por ele cometida, disposta no item II.2 deste voto e;

Após o trânsito em julgado, archive-se.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-1990/2014, ACORDAM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia oito de março de dois mil e dezesseis, à unanimidade, aplicar penalidade de inabilitação ao Sr. Ozório Luzitano Cavalcante para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, pelo prazo de 3 anos (três anos), nos termos que dispõe o art. 139 da LC 621/12, em decorrência da gravidade verificada na irregularidade por ele cometida, disposta no item II.2 do voto do Relator, arquivando-se os autos após o trânsito em julgado, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun.

(...)

Prenuncia Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de Direito Administrativo, 12ª edição, Malheiros, 2000, p. 748.*, em lição lapidar, “violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentam e alui-se toda a estrutura nelas esforçada.”

Nesta esteira, com o fito de evitar repetições desnecessárias quanto à análise da ocorrência da irregularidade e a responsabilidade do ora responsável, já descritas neste arrazoado, perfilho-me ao entendimento constante no posicionamento técnico referenciado acerca da sua responsabilização, com os acréscimos do *Parquet*, para imputar ao Sr. Mário Fernando Farinas Pino pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança pelo prazo de cinco anos, além de expedir recomendação ao município. Ainda, resta o necessário ressarcimento do valor de R\$ 13.251,00, em solidariedade, além da imposição de multa pecuniária.



**VI.1.2 – Mimoso Comércio de Autopeças Ltda.** (oficina credenciada pela gerenciadora)

A empresa Mimoso Comércio de Autopeças Ltda., embora devidamente citada, manteve-se inerte, não tendo apresentado suas justificativas quanto aos fatos em discussão, razão pela qual impõe-se o reconhecimento de sua revelia, tal como sugere o corpo técnico.

Em razão disso, indissociável que recaiam sobre a responsável os efeitos da revelia, de forma que se reputam verdadeiros os fatos em questão, sendo imperiosa sua responsabilização pelo ressarcimento do valor de R\$ 13.251,00, em solidariedade, além da imposição de multa pecuniária.

**VI.1.3 – Antonio Fernandes Mastella** (servidor condutor do veículo)

No que se refere ao Sr. Antonio Fernandes Mastella, foi imputada a conduta de declaração de condução do veículo alvo da irregularidade até as instalações da oficina credenciada em 02/08/2021 e no seu retorno à Prefeitura, em 18/08/2021, contudo, quando o veículo não mais pertencia ao ente, nem se encontrava mais sob sua posse.

A despeito da premissa que o formulário da OS 182 foi preenchido com informações inverídicas, não se pode presumir que o Sr. Antonio Fernandes Mastella estava alinhado com o Sr. Mário Fernando Farinas Pino na simulação em análise. Assim, o lançamento do nome de um condutor na OS 182 (simulada) não tem o condão de responsabilizar o servidor artificialmente mencionado.

Portanto, em anuência aos entendimentos técnico e ministerial, considero que inexistem elementos suficientes nos autos para concluir pela responsabilização do Sr. Antonio Fernandes Mastella pelo cometimento da irregularidade posta.

**VI.1.4 - Link Card Administradora de Benefícios Eireli EPP** (gerenciadora contratada pelo município)

Segundo apurou a unidade técnica, a empresa Link Card teria deixado de cumprir o estabelecido nas cláusulas contratuais previstas no edital, em especial no que concerne às obrigações do prestador de serviço 11.4 e 11.5, permitindo que a Administração Municipal arcasse com despesas referentes à Nota Fiscal nº 000.002.498, no valor de 13.251,00, referente a peças para veículo não pertencente à sua frota, pois havia sido vendido em leilão *online* ocorrido no dia 08/07/2021, conforme Nota de Arrematação nº 11674.

As cláusulas 11.4 e 11.5 do edital estabeleciam ser obrigação do prestador de serviços:

11.4 Garantir que toda peça nova e original cobrada foi realmente instalada nos veículos da frota da Prefeitura Municipal de Marataízes, e que as redes credenciadas devolvam à Prefeitura todas as peças substituídas.

11.5. Responder por quaisquer danos, perdas ou prejuízos causados a PREFEITURA, por dolo ou culpa, bem como por aqueles que venham a ser causado por seus prepostos ou em qualquer estabelecimento da rede credenciada, em idênticas hipóteses, ressalvada a hipótese de caso fortuito ou força maior, devidamente comprovada.

Todavia, conforme mencionado anteriormente, a ação que originou o prejuízo causado ao erário decorreu de ato realizado por servidor do município (Mário Fernando Farinas Pino) em combinado com a empresa Mimoso Comércio de Autopeças Ltda., numa situação simulada.

Assim, ao final da instrução processual, a unidade técnica concluiu que, ainda que a empresa Link Card procurasse validar os serviços prestados pela empresa Mimoso Comércio de Autopeças Ltda., encontraria dentro da Prefeitura o autor do ato simulado, fato que comprometeria, veementemente, o encontro da verdade.

Ademais, ressalta-se que a cláusula 11.5, ao declarar que é obrigação da Link Card responder por quaisquer danos, perdas ou prejuízos causados à PREFEITURA, por dolo ou culpa (...), está se referindo a danos, perdas ou

prejuízos causados pela própria Link Card à Prefeitura, não estando aí incluídos os prejuízos causados pelos próprios servidores à Prefeitura.

Nessa linha, a despeito da alegação ministerial acerca da necessária responsabilização da empresa por força contratual, entendo que, nesta hipótese, assiste razão ao entendimento técnico ao ponderar acerca da abrangência da previsão contratual, bem como do óbice real à obtenção da verdade, encontrado nos quadros da Prefeitura, na administração do contrato.

Desse modo, em adesão ao entendimento técnico neste ponto, divergindo do *Parquet*, considero que a atuação da empresa não contribuiu para o cometimento da prática irregular, tampouco para o dano aferido, de forma que não há que se falar em sua responsabilização.

## VII – DAS CONSEQUÊNCIAS DA DECISÃO

Importante ressaltar que a irregularidade ora analisada decorreu de inobservância estrita à legalidade e ao entendimento jurisprudencial predominante sobre a matéria. Isso, porque ao realizar pagamentos de serviços não prestados, o ente extrapolou e afrontou leis e princípios legais.

Assim, resta clara a necessidade do zelo da administração pública em conduzir, fiscalizar a execução contratual amparada na legalidade e na jurisprudência majoritária, no propósito de evitar falhas capazes de culminar na ocorrência da irregularidade em debate.

Foi observada, ainda, a deficiência de boas práticas de integridade diante do interesse público, na medida em que o gestor do contrato se valeu de sua condição para atuar de forma fraudulenta, em conjunto com a empresa oficina credenciada, lesando a Administração Pública.

Nesse sentido, **recomendo** ao Chefe do Executivo municipal que, em sua conveniência e oportunidade, promova a normatização dos mecanismos de

governança pública no âmbito municipal, com vistas a assegurar a integridade, a exemplo do Estado do Espírito Santo (Lei 10.498/2016, Decreto nº 3956-R/2016 e Lei nº 10.993/2019), além de designar o órgão responsável (prioritariamente, o Controle Interno) para a criação, gestão e controle primário de um programa de integridade ou congênere, valendo-se da adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como a aplicação de códigos de ética e de conduta.

## VII – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **acolhendo em parte os entendimentos técnico e ministerial**, com acréscimos, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração.

**RODRIGO COELHO DO CARMO**

**Conselheiro Relator**

### 1. ACÓRDÃO TC-01078/2023-4:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em:

**1.1** Considerar **parcialmente procedente a presente Representação**, com base no artigo 178, inciso II, do RITCEES, diante da manutenção da irregularidade intitulada de **realização de serviço em veículo ônibus de placa MSC 0927, vendido no leilão online no dia 08/07/2021**, nos termos do item IV.1 deste voto;

**1.2. Declarar revel** a empresa Mimoso Comércio de Autopeças Ltda.;

**1.3. Acolher as razões de justificativas** apresentadas pelo senhor **Antonio Fernandes Mastella**, afastando sua responsabilização;

**1.4. Acolher as razões de justificativas** apresentadas pela empresa **Link Card Administração de Benefícios** (gerenciadora contratada pelo município), afastando sua responsabilização;

**1.5. Rejeitar as razões de justificativas** apresentadas pelo senhor **Mário Fernando Farinas Pino** (Administrador do Contrato), condenando-o ao pagamento de **condenando-o ao ressarcimento de R\$ 13.251,00**, correspondentes a 3.634,49 VRTE, em solidariedade com a empresa **Mimoso Comércio de Autopeças Ltda** (oficina credenciada pela gerenciadora);

**1.6. Rejeitar as razões de justificativas** apresentadas pela empresa **Mimoso Comércio de Autopeças Ltda** (oficina credenciada pela gerenciadora), **condenando-o ao ressarcimento de R\$ 13.251,00**, correspondentes a 3.634,49 VRTE, em solidariedade com o senhor **Mário Fernando Farinas Pino** (Administrador do Contrato);

**1.7. Aplicar MULTA INDIVIDUAL** ao Sr. **Mário Fernando Farinas Pino** e à empresa **Mimoso Comércio de Autopeças Ltda**, no valor de **R\$ 3.000,00**, considerando o grau de reprovabilidade da conduta dos envolvidos, a gravidade da falta e o potencial de lesividade do ato para a Administração Pública, na forma prevista no art. 135, III, da Lei Complementar nº. 621/2012 c/c o art. 389, III, do Regimento Interno do TCE/ES, em sintonia com o art. 388 do Regimento Interno do TCE/ES;

**1.8. Reconhecer a alta gravidade** da conduta perpetrada pelo Sr. **Mário Fernando Farinas Pino** no cometimento da irregularidade intitulada de **“realização de serviço em veículo ônibus de placa MSC 0927, vendido no leilão online no dia 08/07/2021”**, nos termos do item IV.1 deste voto, na forma do art. 392, §1º do RITCEES;

**1.9. Imputar** ao Sr. **Mário Fernando Farinas Pino** pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, pelo prazo de cinco anos, em decorrência da prática da irregularidade intitulada **“realização de serviço em veículo ônibus de placa MSC 0927, vendido no leilão online no dia 08/07/2021”**, ante as razões expostas no item IV.1 e VI.1.1 desta decisão, nos termos do art. 139 da LC 621/2012;

**1.10. Recomendar ao Chefe do Executivo municipal** que, em sua conveniência e oportunidade, promova a normatização dos mecanismos de governança pública no

âmbito municipal, com vistas a assegurar a integridade, a exemplo do Estado do Espírito Santo (Lei 10.498/2016, Decreto nº 3956-R/2016 e Lei nº 10.993/2019), além de designar o órgão responsável (prioritariamente, o Controle Interno) para a criação, gestão e controle primário de um programa de integridade ou congênere, valendo-se da adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como a aplicação de códigos de ética e de conduta;

**1.11. Dar ciência** aos interessados da presente decisão;

**1.12. Remeter** os autos ao Ministério Público de Contas, após a confecção deste Acórdão nos termos do art. 62, parágrafo único da LC 621/2012;

**1.13. Arquivar** após trânsito em julgado.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 23/11/2023 - 58ª Sessão Ordinária do Plenário.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

**5.** Fica o responsável obrigado a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. Quando cabível recurso, os prazos para interposição encontram-se previstos no Título VIII do mesmo diploma normativo.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

**Presidente**

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

**Secretário-geral das Sessões**